

## ВНУТРЕННЯЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ - ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

© 2011 Т.Г. Ржевская

кандидат экономических наук

tzeldner@gmail.com

Рассматриваются вопросы внутренней бюджетной пропорциональности, факторы ее формирования. Предлагаются обобщенные группы бюджетных пропорций в системе внутренней бюджетной пропорциональности. Анализируется зависимость внутренней бюджетной пропорциональности от финансово-экономической политики.

*Ключевые слова:* система внутренней бюджетной пропорциональности, обобщенные группы бюджетных пропорций, функциональное регулирование пропорций, бюджетный федерализм, диспропорция, дефицит, бюджетный потенциал.

Бюджетные пропорции в концентрированном виде представляют собой комплекс противоречивых экономических интересов государства, различных уровней государственной власти, муниципальных образований, производственных и социальных сфер, предприятий, внешнеэкономических факторов, а также граждан по формированию и регулированию бюджетных потоков для удовлетворения общественных и личных потребностей населения, бюджетных учреждений, государственных и местных органов. Указанная противоречивость интересов в определенной степени обусловлена несовершенством институционального, инструментального и нормативно-правового обеспечения.

Внутренняя бюджетная пропорциональность формируется под воздействием следующих факторов:

- экономических и социальных потребностей государства, национальной экономики, социальной обеспеченности населения (пропорциональность системы бюджетных обязательств-расходов);

- налоговых и других доходных потенциалов и ресурсов (пропорциональность сферы доходов);

- бюджетной сбалансированности (проблемы дефицитности, государственного и муниципального долга, кредита);

- региональной дифференциации и объективной неравномерности региональных экономик, финансового потенциала, бюджетной обеспеченности населения, инвестиционных возможностей;

- конституционно-правовых основ бюджетного устройства и обоснованности реформ систем органов государственной власти и местного

самоуправления, политики разграничения бюджетно-налоговых полномочий и расходных обязательств;

- особенностей финансово-экономической и социальной политики в текущем периоде, среднесрочной и долгосрочной перспективе;

- институциональных факторов (институты и организации).

Отмеченные факторы формируют и регулируют внутреннюю бюджетную пропорциональность. При этом внутренняя бюджетная пропорциональность выражает структуру и строение бюджетной системы, взаимодействие ее звеньев и уровней, факторы ее стабильности и динамичности, функциональные связи с налоговой системой и разграничением бюджетно-налоговых полномочий и обязательств в механизме межбюджетных отношений. С точки зрения экономических отношений бюджетные пропорции отражают сложную систему экономических, финансовых отношений между государством и субъектами экономической и социальной сфер (юридическими и физическими лицами) по формированию и использованию централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов в процессе перераспределения созданного валового внутреннего продукта (ВВП).

Факторы бюджетной пропорциональности оказывают системообразующее влияние на совокупность внутренних бюджетных пропорций. Систему внутренней бюджетной пропорциональности предлагается характеризовать следующими группами бюджетных пропорций:

- доходно-расходные (структурные) пропорции консолидированного бюджета Российской

Федерации, федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципальных бюджетов;

- воспроизводственные пропорции, позволяющие определить потенциал развития бюджетной системы;

- балансовые пропорции, характеризующие сбалансированность бюджетов, характер бюджетной политики (профицитной / дефицитной);

- пропорции вертикальной бюджетной сбалансированности, формирующие распределение налоговой базы между уровнями бюджетной системы;

- пропорции горизонтального бюджетного выравнивания, обеспечивающие принцип социальной справедливости в территориальном аспекте;

- внутрирегиональные бюджетные пропорции, характеризующие внутреннюю структуру бюджетно-налоговой системы субъекта Федерации, включая подсистему муниципальных финансов.

В условиях бюджетной системы федеративного типа, в которой существенную роль играют отношения и регуляторы бюджетного федерализма, внутренние пропорции бюджетной системы формируются на основе:

- централизации, властной бюджетной вертикали;

- взаимодействия бюджетов разных уровней, т.е. на своеобразной индикативной основе, согласовании интересов органов власти и местного самоуправления на базе разграничения их полномочий и обязательств.

Таким образом, механизм формирования и регулирования бюджетных пропорций все более конкретизируется и проявляется в форме практики формирования и исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, бюджетов муниципальных образований.

Внутренние бюджетные пропорции выступают результатом:

- бюджетно-налоговой политики;

- формирования бюджетов на всех уровнях бюджетного планирования;

- исполнения бюджетов в процессе их взаимодействия и влияния на пропорции как высшего порядка (консолидированные пропорции), так и на другие, вплоть до бюджетных пропорций в системе муниципальных образований. При этом взаимодействие бюджетов осуществляется как сверху вниз (от пропорций консолидированного бюджета), так и снизу вверх (от запросов и потребностей, интересов муниципальных образований).

Из анализа пропорций консолидированного бюджета следует: темпы роста объема консолидированного бюджета в 1995-2007 гг. превышали темпы роста ВВП в 1,14 раза за счет ускоренного роста доходной части консолидированного бюджета, на которую влияли факторы инфляции, изменения налогового законодательства и улучшения администрирования доходов бюджета. Предоставленные финансовой стабилизацией возможности финансовой поддержки экономического роста не были использованы именно в тот период, когда в России начался восстановительный рост - в 2000-2006 гг. В эти годы темпы роста доходов консолидированного бюджета стали существенно опережать темпы роста расходов консолидированного бюджета, соответственно, в 2001 г. - на 23,4 %; в 2002 г. - на 14,3 %; в 2003 г. - на 16,1 %; в 2004 г. - на 29,5 %; в 2005 г. - на 42,5 %; в 2006 г. - на 36,0 %; в 2007 г. - на 30,8 %. Возникшая диспропорция, сокращающая потенциал экономического роста и конкурентоспособность национальной экономики, оказалась результатом политики неэффективного бюджетного регулирования, концептуальной основой которой стали оптимизация расходов (сокращение темпов объемов и роста) и стерилизация доходов (резервирование доходов в бюджетном профиците и Стабилизационном фонде). Диспропорция между темпами роста доходов и расходов консолидированного бюджета проявляется и в соотношении консолидированного бюджета с ВВП. Пропорция между доходами консолидированного бюджета повысилась с 28,7 % ВВП в 2000 г. до 33,7 % ВВП в 2007 г., а соотношение расходов консолидированного бюджета и ВВП в указанном периоде колеблется в границах 27-28,6 %, т.е. находится ниже пропорции доходов на 5-7 пунктов ВВП.

Другая характерная черта в пропорциях консолидированного бюджета и их динамики состоит в изменении соотношения между федеральным бюджетом и территориальными бюджетами. В федеральном бюджете аккумулируется все более возрастающая доля доходов консолидированного бюджета, а реальный потенциал территориальных бюджетов как в доходах, так и в расходах (без учета трансфертов из федерального бюджета) сократился с 14 - 15 до 11 % ВВП. В то же время территориальные бюджеты играли все возрастающую роль в социальной и инвестиционной политике, попадая при этом во все большую

зависимость от федерального бюджета. Федеральный бюджет концентрирует 67,5 % доходов консолидированного бюджета, финансируя (с учетом трансфертов регионам и компенсационных субвенций) 60,1 % расходов консолидированного бюджета. Соответственно, на уровне регионов пропорции сформировались на уровне 32,5 % по доходам и 39,9 % по расходам консолидированного бюджета.

Мировой финансовый кризис 2008 г. внес существенный дисбаланс в российскую бюджетную систему, превратив из профицитной в дефицитную, в связи с чем пропорции консолидированного бюджета стали еще больше зависеть от воздействия факторов финансово-экономической политики федерального центра. Особенно это проявляется в соотношении между федеральным бюджетом и территориальными бюджетами в аспекте возрастания уровня централизации ресурсов консолидированного бюджета в федеральном бюджете. Структура доходной и расходной частей консолидированного, федерального и территориальных бюджетов формируется и регулируется в результате взаимодействия большого числа факторов и участников бюджетного процесса. При этом образуется внутренняя пропорциональность бюджетных доходных частей, внутренняя пропорциональность бюджетных расходных частей и пропорциональность взаимодействия структуры доходов и расходов бюджетной системы. На основе группировки доходов бюджетной системы выполнен анализ, из которого следует:

- основу доходов у бюджетов всех уровней (без учета дробления территориальных бюджетов на региональные и муниципальные) составляют налоговые доходы (от 69 до 76 %);

- прямые налоги наиболее значимы на территориальном уровне (в основном за счет поступлений от двух федеральных налогов - налога на прибыль и налога на доходы физических лиц). В федеральном бюджете роль прямых налогов менее существенна. Однако резко возрастает значение косвенных налогов, особенно НДС и доходов от внешнеэкономической деятельности (в основном таможенные платежи), экономическая природа которых, как представляется, двойственна. До 2004 г. они относились к налоговым платежам как косвенные налоги, однако затем были выделены в особую группу, что и отражает их двойственную природу, поскольку в таможенных

платежах проявляются факторы рентного характера;

- группа доходов, выделенная как безвозмездные перечисления, отражает финансовые взаимоотношения федерального бюджета и бюджетов территорий, а также поступления благотворительного характера.

В данной связи целесообразно модернизировать бюджетно-налоговую систему в отношении придания ей более рыночного, инвестиционного и социального характера:

- обеспечить преодоление политики занижения потенциала налоговых доходов и темпов роста ВВП на стадиях прогнозирования, планирования и обоснования стратегии бюджетной политики, что проявляется в постоянном существенном превышении фактических показателей над прогнозными и плановыми (утверждаемыми в федеральном законе "О Федеральном бюджете") показателями;

- необходимо развивать и усиливать рыночные функции и возможности бюджетно-налоговой системы, учитывая, что существенно более высокая доля косвенных налогов в бюджетных доходах вызвана особенностями экономических и природных условий производства, формирующих более низкие по сравнению с мировыми цены внутреннего рынка, что позволяет извлекать крупную ренту и ценовую разницу через НДС, акцизы и таможенные платежи;

- следует продолжить практику постепенных изменений и ступенчатого совершенствования налоговой системы. Нужно отказаться от попыток введения идеальной и законченной системы налогообложения и работать над разрешением реальных проблем. Особое значение имеет учет типологии поведения российских предприятий, их реакция на изменение налогового механизма, на те или иные налоговые льготы. Требуется взаимоувязка действия налоговых рычагов с другими инструментами финансово-кредитной политики, особенно с политикой процентных ставок по краткосрочным и долгосрочным кредитам, бюджетной политикой господдержки отраслей, в том числе негосударственного сектора;

- в доходах бюджетов всех уровней не следует преуменьшать значения поступлений от неналоговых доходов, особенно в части, связанной с развитием госсектора в новых отраслях экономики, оборонно-промышленном комплексе и предоставлением спектра государственных (муници-

пальных) услуг, гарантий и госкредитов регионам, отраслям.

Продолжается процесс приватизации, бюджеты всех уровней имеют доходы от предприятий госсектора (муниципальных предприятий), в том числе в виде части чистой прибыли, после уплаты предусмотренных законодательством налогов. Несмотря на относительно малую долю доходов от госимущества и деятельности госорганов (около 1,6 %), они имеют большое значение в функциональном регулировании пропорций и отражении качества, результативности управленческой функции госаппарата, сектора госпредприятий.

В целом, регулирование внутренних пропорций доходной части бюджетной системы должно быть направлено на оптимизацию ее взаимосвязей и усиление влияния на налоговую систему, улучшение ее структуры и на обеспечение потенциалом доходов расходных функций и задач государства.

Пропорции расходов бюджетной системы, в первую очередь на федеральном уровне, отражают и обеспечивают эффективность бюджетной, социальной, инвестиционной политики государства, внутрибюджетные связи и взаимодействие звеньев финансовой системы, а также связи бюджетной системы с фондовым рынком, финансами предприятий, внешнеэкономической деятельностью хозяйствующих субъектов, банковской системой.

Анализ внутренней пропорциональности федерального бюджета позволяет раскрыть его функциональные, целевые, структурные особенности и проблемы, которые решает федеральная политика бюджетных расходов:

- централизация расходов на федеральном уровне определяется расходными обязательствами федерального центра, которые регулируются в соответствии с так называемым “субсидиарным” государством и минимизацией его участия в экономической деятельности;

- на структуру расходов оказывает влияние политика ограничения инфляции в основном монетарной политикой, “оптимизацией” расходов бюджетного сектора, “стерилизацией” доходов.

В данных условиях неизбежно повышается удельный вес расходов на само государство (управление, правоохранительную деятельность,

оборону) и деформируются пропорции в отношении инвестиций и социальной сферы. Из результатов проведенного анализа следует, что “на государство” приходится 41% расходов федерального бюджета в последние годы, на финансирование национальной экономики - около 8 %. Ограниченно финансируются статьи социальных расходов (образование, культура, здравоохранение, пенсии, социальная защита) - не более 14,5 % расходного потенциала федерального бюджета. Вместе с тем в развитых странах на исполнение социальных функций расходы лишь централизованными правительствами составляют не менее 22 %. Из сопоставления расходов непосредственно на здравоохранение и образование (в процентах к ВВП) установлено, что в России данный индикатор ниже допустимых позиций глобальной национальной безопасности - 5,7 %, в США - 12,2 %, Франции и Германии - соответственно, 13,3 и 13,4 %<sup>1</sup>. Указанное положение практически сохраняется и в среднесрочной перспективе.

Социально-инвестиционный характер бюджетных пропорций более отчетливо проявляется на территориальном уровне. Под воздействием иной структуры расходов территориальных бюджетов изменяется и расходная структура консолидированного бюджета. В консолидированном бюджете доля расходов “на государство” снижается до 32 %, возрастает социальная и производственная составляющие бюджетных расходов (национальная экономика, ЖКХ, образование, социальная политика, здравоохранение). Таким образом, из проведенного анализа следует, что модификация и оптимизация внутренних пропорций бюджетной системы, прежде всего на федеральном уровне, позволят существенно повысить эффективность функционирования бюджетной системы, ее инвестиционную функцию и социальную направленность. Это реальный фактор повышения темпов экономического развития и общей конкурентоспособности России в условиях усиливающейся глобализации и конкуренции на мировых рынках товаров и капиталов, инновационных технологий.

<sup>1</sup> Сенчагов В.К. “Эффект запаздывания” финансирования экономики // Российская Федерация сегодня. 2007. № 13. С. 31.

Поступила в редакцию 08.01.2011 г.